

BARTHA ILDIKÓ

(Köz)érdek a magánbiztonságban?

Vita a köz- és civil rendészet viszonyáról és ellentmondásairól

A személy- és vagyonbiztonság minden ember természetes igénye, a minőségi életvitel egyik alapvető feltétele. Az, hogy ki, mikor és milyen feltételekkel felelős ennek megteremtéséért, már jóval komplexebb kérdés. A közrend és közbiztonság védelme „hagyományosan” a közhatalomhoz tartozó rendőrség feladata, emellett viszont számolnunk kell a magánbiztonság egyre változatosabb szegmenseivel is. Ezzel együtt tehát a rendőrség csak egy (bár kétségkívül a legmeghatározóbb) szereplője a biztonságszolgáltatásnak, a civil szféra maga is közreműködik a biztonság megteremtésében, beleértve egyes közbiztonsági feladatokat is. Fordítva pedig, adott esetben a rendőrség is bekapcsolódik a magánbiztonsági célú rendfenntartásba. A biztonsági igények, feladatok és szerepek tehát keverednek, illetve összetettebbé válnak, amit csak tovább fokoznak olyan mérföldkövek és nehézségek, mint a rendszerváltozás a kelet-közép-európai országokban, csatlakozás az Európai Unióhoz, a globális hatások, illetve az állami szerepek (általában megfigyelhető) változása a közfeladatok ellátásában.¹

Az e folyamatokat övező kérdések, illetve eltérő szakmai, akadémiai álláspontok megvitatása érdekében *Közbiztonság és magánbiztonság – de kinek a pénzén?* az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának Közjogi Albizottsága és Rendészeti Albizottsága közös kerekasztalt szervezett 2016. november 28-án. A résztvevők a finanszírozási aspektushoz közvetettebben kapcsolódó kérdésekre (kihívások a jogállami elvek érvényesülése szempontjából; a közhatalmi és szolgáltatási szerepek a rendészetben, szabályozási anomáliák) is kitérve tárgyalták a köz- és magánrendészet viszonyának tudományos nézőpontból érdekes aspektusait és ellentmondásait.

Az alapvető dilemmákat a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara alkotmányjogi tanszéke tanszékvezető egyetemi docense, *Tóth Judit* tárta fel és rendszerezte nyitóelőadásában. Kiindulópontja, hogy a *magánbiztonság – bár szerepe a közbiztonsághoz képest továbbra is csupán já-*

¹ A társadalmi változások miatti (jog)intézményi „amortizáció” egy plasztikus példájára lásd Bencze Máttyás: A jogalkalmazási folyamat szociológiai vizsgálata. In: Bencze Máttyás – Vinnai Edina: Jog-szociológiai előadások. Debrecen University Press, Debrecen, 2012, 31–33. o.

mulékos – változóban van. A hálózatosodással, az integrációval és a közösségi kapcsolatok erősödésével, a személyek és az áruk határokon átnyúló mozgásával egyre bővül azoknak a helyzeteknek, kihívásoknak, kockázatoknak a köre, ahová már nem ér el a közfinanszírozású biztonsági rendszer.

A változások érzékeltetésére példaként hozta az Európai Biztonsági Szolgáltatatók Szövetsége (*Confederation of European Security Services; CoESS*) kutatási eredményeit, amelyek szerint 2008-ban tíz európai államban volt *a magánbiztonsági vállalkozások száma magasabb, mint az állami rendészeti szerveké² – Magyarország ezek között is az első helyen állt.*³ A kutatás azt is kimutatta, hogy – Európában általában jellemző módon – hiányos az állami ellenőrzés a magánbiztonsági vállalkozások működését illetően, és ennek fő oka a széttagolt és rosszul koordinált hatósági rendszer, mivel több állami szerv is jogosult az ellenőrzésre és persze a szabályozásra, bírságolásra, engedélyek visszavonására. A magánvállalkozások számának növekedése részben a szabályozási hiányosságok következménye.

Tóth Judit ez után a hazai szabályozási ellentmondásokra, illetve sajátos alapjogi konfliktusokra hívta fel a figyelmet. Egyrészt érdekes kérdéseket vet fel az alaptörvény jogos védelemre, illetve tulajdonjog gyakorlására és annak korlátozására vonatkozó rendelkezéseinek viszonya, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az állami tulajdon egyre több szektorban meghatározó mértékű. Márpedig, „*a közérdeket aligha tekinti magára nézve [a tulajdonjog gyakorlása vonatkozásában] megszorításnak az állami vagyonkezelő, amely definíciószerűen eleve a közjót szolgálja*” – állapítja meg Tóth Judit korábbi írása⁴ is. Ugyancsak nehéz megítélni, hogy az önvédelem és az (állami) tulajdonvédelem, valamint az állam egyéb, akár erőszakot is alkalmazó alapjogvédelmi kötelezettségei milyen viszonyban vannak egymással.

Másrészről pedig nehezíti a feladatok koordinálását és ezzel együtt a köz- és magánrendészeti funkciók elválasztását a rendészeti funkciók és szervek/szereplők folyamatosan bővülő köre, aminek következtében egészen eltérő képzettségű és feladatkörű emberek kapnak felhatalmazást kényszerítő-

² Ezek az országok jellemzően a 2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozó uniós tagállamok voltak, ahol a piacnyitás következtében a magánbiztonsági vállalkozások főleg a vagyonőrzés, pénszállítás, belépéti ellenőrzése, személyvédelem terén törtek előre.

Forrás: <http://www.kozjavak.hu/sites/default/files/files/wp-2-2009-private-and-public-security-in-the-nordic-countries.pdf>

³ A 2008-as adat szerint Magyarországon a rendészeti magánvállalkozások száma 11 304, a magánbiztonsági tevékenységet ellátó egyéni vállalkozók, illetve munkavállalók száma 105 121. Az érvényes igazolványok száma 2015-ben: 107 693.

⁴ Tóth Judit: Közrendészet és magánrendészet – Új szövetségben. Közjavak, 2016/3., 29. o. [2016a]

eszközök alkalmazására, hatósági intézkedések megtételére. Nem mindig egyértelmű az alaptörvény rendőrségre és nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó rendelkezése (46. cikk) szerinti hatáskörök elválasztása sem, illetve hogy a rendőrségi törvény szerinti általános és szakrendészeti feladatokat a „háromfejűvé vált rendőrség” miként oszthatja meg *a többi rendészeti szervvel, a magánbiztonsági vállalkozásokkal és civil szervezetekkel.*

A „keveredés” kétirányú; egyrészt civilek kapcsolódnak be közfeladatok ellátásába, másrészt a közrendészet is legitim módon válhat a magánbiztonság védelmezőjévé (például mezőőr). Számos ellentmondás rejlik viszont abban, hogy a rendészeti feladatok ellátása szempontjából milyen területeket tekintünk „civilnek”, illetve közfeladatnak. Tóth Judit példaként a *szurkolói garázdálkodás* elleni fellépésre hívta fel a figyelmet, vagyis arra, hogy az állam – legalábbis a kiemelt biztonsági kockázatú sportesemények vonatkozásában – feladatának tekinti a sportrendezvények biztonságáról gondoskodást. Holott csak a sport (mint tevékenység) tekinthető a közjő részének és minden embert megillető alapjognak, nem a „szurkoláshoz való jog”, amelynek gyakorlása egyébként *alapvetően egy magánjogi jogviszony eredménye (belépés a sportrendezvényre jegyvásárlás fejében). A sportrendezvény-látogatás magánjogi ügyéből tehát közjogi, közhatalmi és közrendészeti ügy lett, amely társadalmilag támogatottan, rendszeresen számol a nézők jogsértő magatartásával, mint járulékos jelenséggel, ami más, közjót szolgáló események kapcsán (például könyvhét, múzeumok éjszakája) fel sem vetődik.*⁵

Tóth Judit összegző javaslatai szerint a magánbiztonság bővülő szerepe miatt a köz- és magánrendészet partnerségének megteremtése volna szükséges; a két szektor között az átlátható, nyilvános párbeszéd lehetőségét kellene megteremteni minden kormányzati szinten. A magánbiztonsági ipar „rendbetétele” pedig kollektív ágazati szerződéseket, valamint a minőségbiztosítás, a felügyelet és a fogyasztóvédelem garanciáinak erősítését kívánna meg.

A vitailésen megfogalmazott további álláspontok alapvetően az alkotmányos jogállami követelmények felől közelítve vizsgálták és vitatták a magánrendészet helyét. *Finszter Géza* első hozzászólóként arra mutatott rá, hogy milyen okok vezethettek a vázolt ellentmondások kialakulásához. Az ezt követő, illetve részben erre reflektáló vélemények a köz- és a magánrendészet bizonytalan határvonalából eredő további ellentmondásokra és problémákra világítottak rá, elsősorban a szolgálatásszervezés, az alapjogvédelem és a szabályozási kérdések oldaláról.

⁵ Tóth Judit: Magánbiztonság – közpénzen? Közjavak, 2016/4. [2016b]

Miért nincs rend?

Finszter elsősorban az alkotmányos demokrácia működésében látja azokat a hiányosságokat, amelyben a közrendészet és a magánrendészet viszonyának rendezetlensége gyökeredzik. Az okokat alapvetően a rendszerváltozás időszakára vezeti vissza, amikor is az állami tulajdon hegemóniavesztésével és a magántulajdon térnyerésével a vagyon elleni bűncselekmények elszaporodtak és a birtokvédelem intézményes formái iránti igény, a biztonsági piac „keresleti oldala”⁶ megjelent. Egyértelmű volt tehát, hogy az eddigiektől eltérő megközelítés, a szerepek és fogalmak újragondolása szükséges. Finszter szerint az 1989–1990-es társadalmi-politikai fordulat megfelelő alkalom lett volna a rendészeti funkciók egyértelmű (újra)definiálására⁷, a „társadalmasítható”, illetve a magánszférával meg nem osztható feladatok pontosítására, ami megalapozta volna a köz- és a magánrendészet fogalmának elhatárolását is.

Minderre történtek is kísérletek, de az áttörő reformelképzelések, az alkotmányos jogállami követelményeknek megfelelő átalakítás nem valósult meg.⁸ Az első demokratikusan választott kormányzat (1990–1994) nem változtatta meg gyökeresen a korábbi centralizált rendszert; az államszocializmus hagyományai számos reflexet működtettek tovább, a korábbi közrendészeti privilégiumok továbbéltek⁹. Megmaradt a biztonság megteremtésének hatósági monopóliumában való gondolkodás, ami különösen kockázatos a jogállami elvek érvényesülése, illetve a közhatalom és a magánrendészet viszonyának rendezése szempontjából.

Az egységes és centralizált rendőrségi szervezethez való ragaszkodás (a rendszer logikájából következően) a decentralizáció elutasításával is jár. Finszter szerint az ilyenfajta berendezkedés ugyanis betegesen fél a decentralizált megoldásoktól, a hatáskörök helyi szintre telepítésétől. Ezt a bizalmatlanságot jól példázza a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény, amely a rendvédelmi szervek kötelező feladatkörébe nem tartozó fegyveres biztonsági őrzés létesítésének, aminek alapítási és

⁶ Finszter Géza: Magánvállalkozások a biztonságért. *Belügyi Szemle*, 2004/12., 5. o.

⁷ A rendészet alapvető funkcióiról bővebben lásd Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 28–42. o.

⁸ Finszter Géza: Az alkotmányozás és a rendészeti jog sarkalatos törvényei. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról*. Pécs, 2011, 9. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII.]

⁹ Az államszocialista örökség más területen (például büntetőeljárás) is érezteti a hatását, lásd Bencze Mátyas: „Nincs füst, ahol nincsen tűz.” Az ártatlanság védelmének érvényesülése a magyar büntetőbíróság gyakorlatában. *Gondolat Kiadó*, Budapest, 2016, 158–159. o.

működési feltételeit az általános szabályoktól eltérő módon, szigorúbb kerek között határozta meg.¹⁰

Tóth Judithoz hasonlóan Finszter is utalt a magánbiztonsági szolgáltatók jelentős számára. A biztonsági piac erőteljes mennyiségi növekedése Magyarországon – hasonlóan más kelet-európai országokhoz – valójában már a rendszerváltozás után megkezdődött, a foglalkoztatott vállalkozók és alkalmazottak létszáma a kilencvenes évek végén már meghaladta a negyvenezretet. Az okok között szerepelt a rendészeti vállalkozások alacsony tőkeigénye, illetve a munkanélküliség, amely bőven gondoskodott a személyi utánpótlásról. E folyamatok mégsem segítették elő, hogy a magánrendészeti szolgáltató cégek hatékonyan közreműködjenek a közbiztonság társadalmi szükségleteinek ellátásában, mivel a magánbiztonsági szakma nem a legjobbak gyűjtőhelye lett: jellemző az (alacsony munkabérrrel alkalmazható és más helyütt érvényesülni nem tudó) szakképzetlen munkaerő, valamint a rendészeti szervektől távozó személyi állomány befogadása, és a szolgáltatás minőségének alacsony színvonala.¹¹

Szolgáltató szerepek keveredése

Az előbbiek fényében különösen érdekes a rendészet szolgáltatási szerepének sajátos keveredése a közhatalmi funkciókkal. Az alaptörvény már idézett 46. cikke értelmében a rendészet közérdekű tevékenység, kérdés, hogy ehhez képest mi tartozik a magánérdek védelmében ellátott rendészeti feladatok körébe. Milyen szempontok segítenek e két szféra elhatárolásában? *Madai* szerint a fogalmi elhatárolást illetően már eleve bizonytalanságot okoz, hogy a magánbiztonságot szolgáló rendészeti tevékenységek, ha nem is előldeges, de közvetett módon a közbiztonság megóvását is szolgálják. Például egy magánrendezvényen megvalósított, büntetőjogi értékelést érdemlő magatartás nem pusztán az adott rendezvény vagy az azon résztvevők magánbiztonságát zavarja, hanem egyben a közbiztonságot is sérti, túllépve ezzel a magánbiztonság határait.¹²

A magánrendészet–közrendészet viszony jelenlegi rendezetlenségének, valamint az előzőekben vázolt jogállami anomáliáknak az oka főként az, hogy a rendészeti funkciók működőképességéből vagy diszfunkcionalitásából könnyen le-

¹⁰ Finszter Géza (2004): i. m. 7. o.

¹¹ Uo. 9. o.

¹² Madai Sándor: A helyi rendészeti szolgáltatások igazgatása. In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): A közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016

het politikai tőkét kovácsolni, és a szabályozás erőteljesen ki van téve a különböző érdekek harcának. Már magának az alapkérdésnek az eldöntésében is, az-azhogymi a köz- és mi a magánérdek, két ellentétes szempont játszik szerepet: egyfelől a hatalom költségcsökkentő érdeke támogatja a közrendészeti feladatok „kiszervezését”, másfelől viszont az állam nehezen teszi meg a fennálló centralizált rendszer megváltoztatásához szükséges lépéseket, ami viszont pont a pluralizált biztonsági feladatellátás-szervezés ellen hat.¹³

A magánszféra közreműködésére vonatkozó igény is más a rendészet esetében Madai szerint, mint más ágazatokban (közreműködésének igénybevétele is másfajta szükségleten alapul). A PPP például a rendészeti tevékenységek kapcsán nem igazán fordul elő, mivel általában a hétköznapi rendészeti tevékenység körében nincsen olyan volumenű forrásigény, amelyet ne tudna kielégíteni a közszféra. Gond azonban a humán kapacitás hiánya. Számos esemény (sportrendezvények, kulturális programok, városi rendezvények) igényel biztosítást, rendfenntartást, amelyre az államnak – és leginkább az önkormányzatoknak – nincs vagy csak korlátozottan van kapacitása. Így kénytelenek lesznek külső – azaz a magánszférába tartozó – segítséget igénybe venni, ellenszolgáltatásért. A közszektor–magánszektor partnerség tehát ilyenfajta, sajátos módon értelmezhető a rendészet vonatkozásában.

Magyarországon rendészeti szolgáltatást – nem közszolgáltatásként, térítés ellenében – a rendőrség is nyújt, labdarúgó-mérkőzések, illetve egyéb kiemelt sportesemények biztosítása érdekében. A rendőrség gazdasági (magán-gazdaság) szerepvállalásának egy sajátos, új formája a vállalkozási díj ellenében végzett rendészeti tevékenység. A rendőrök szemszögéből nézve itt az a furcsa helyzet adódik, hogy egyszerre végeznek szolgáltatást, illetve (köz)szolgáltatot. (A rendezvényszervező magánvállalkozás sem közvetlenül nekik, hanem a rendőrségnek fizeti a szolgáltatási díjat.) Ez esetben, mint Madai rámutat, nem tisztázott, meddig a pontig tekinthetjük magánbiztonsági tevékenységnek a rendőrség közreműködését, és mikortól fordul át közbiztonsági tevékenységbe. Holott a kérdés nem tét nélküli; egy rendőrnek – ha közhatalmi jogosítványokat gyakorol – sokkal szélesebb az intézkedési lehetősége, mint egy magánbiztonsági cég alkalmazottjának.¹⁴

További gond a kettős foglalkoztatás: vagyis az az eset, amikor a rendőrségi állomány tagja szabadidejében, másodállásban magánbiztonsági cégnél lát el szolgálatot. Nemesak a foglalkoztatás jogszabályi háttérének bizonytalansága problematikus ez esetben, hanem az is, hogy a rendőr halaszthatatlan

¹³ Hasonlóképpen látja a kérdést korábbi munkájában Finszter. Finszter Géza (2004): i. m. 6–7. o.

¹⁴ Lásd erről bővebben Madai Sándor: i. m.

esetben szolgáltatón kívül is köteles intézkedni a közbiztonság vagy a közrend megsértése vagy veszélyeztetése esetén.¹⁵ Vajon hol van az a határvonal ilyen esetben, amikor már nem civil biztonsági őrként, hanem rendőrként kell felépnie, az e minőségében rendelkezésére álló kényszerítőeszközökkel?

Mindezen túl pedig arra is van példa, hogy jogszabály magánrendezvény biztosítását kötelezően rendőrségi feladattá teszi: Madai is utalt a Tóth Judit által említett (köz)finanszírozási anomáliák jogszabályi hátterére, a sporttörvényre, amely szerint a rendőrség a kiemelt biztonsági kockázatú sportesemények biztosítását közfeladatként végzi.¹⁶ A sportrendezvények biztonságáról szóló 54/2004. kormányrendelet¹⁷ pedig ennek feltételeit (beleértve a szolgáltatási tarifákat is) részletezi. E közfeladat létjogosultságáról megoszlanak a vélemények (nem egységesek az álláspontok). *Nemes András* szerint például a sport a köz- és magánérdekek állandó metszéspontjában áll, és a rendezvénybiztosítás célja épp annak megakadályozása, hogy a sportrendezvényt a szervezőktől független (nemcsak magán-, hanem közérdeket is sértő) rendkívüli esemény megzavarja, vagy megghiúsítsa. Nemes is elismeri viszont, hogy olykor diszharmonia figyelhető meg az egyes érdekek egymásnak feszülésében (így például, amikor az olimpiát rendező város jelentősen beszűkíti a közlekedni kívánó lakosság mozgásterét az olimpia idejére)¹⁸.

Alapjogi konfliktusok

Jól kirajzolódott a vita során, hogy a közrendészet–magánrendészet ellentmondásos viszonya valójában számos, az alapvető jogok védelmével összefüggő konfliktust is gerjeszt. Vajon mely konkrét jogok védelméről lehet itt szó? Rögtön az első kérdés – amelyet többen is felvetettek –, hogy alapjog-e a biztonsághoz való jog. A kérdés tisztázásának nyilvánvalóan jelentősége van abból a szempontból, hogy mennyiben (illetve mely konkrét területeken) tekintjük a rend védelmét közfeladatnak.

Ahogy az Tóth Judit vitaindító előadásából is kiderült, a közterületek rendje és a közbiztonság értelmezhető egyfajta közjósággként, amelyhez mindenkinek joga van. Ebben az esetben persze nehezen fogadható el, hogy e közjóságból sokakat kirekesszenek, mások pedig élősködő módon finan-

¹⁵ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 13. § (1) bek.

¹⁶ A sportról szóló 2004. évi I. törvény 68/A § (4) bek.

¹⁷ 54/2004. (III. 31.) kormányrendelet a sportrendezvények biztonságáról.

¹⁸ Bővebben erről lásd Nemes András: Közérdek és magánérdek a sportban. Közjvavak, 2016/4.

szírozassák magántulajdonuk vagy szabadidős tevékenységük védelmét az adófizetőkkel. Tóth Judit szerint a közbiztonság és a magánbiztonság sajátos szimbiózisa ez, amelyet a növekvő társadalmi egyenlőtlenségek csak erősítenek.¹⁹ Elismeri ugyanakkor, hogy a közfinanszírozású biztonsági rendszer nem mindenhová ér el, és a hagyományos közbiztonsági tennivalók – a gazdasági, társadalmi változások természetes következményeként – egyre nagyobb mértékben kerülnek át magáncégekhez.

Finszter Géza szerint a biztonság nem tekinthető alanyi jognak. Ennek elismerése ugyanis egyenlő volna az autoriter államok logikájába illeszkedő megközelítéssel, amely szerint a rendfenntartás kizárólagosan állami feladat, mivel csak az állam tudja megfelelően ellátni ezt (és általában minden más közfeladatot), minden más szereplő pedig erre alkalmatlan. A jogállami elveken alapuló közhatalom viszont belátja az effajta teljes körű kötelezettségvállalás negatív következményeit (így különösen azt, hogy a fokozott állami felelősség milyen mértékű kártérítési igényeket keletkeztethet a bűncselekmények bekövetkezése esetén az állam irányába)²⁰.

Mindkét megközelítésből az következik, hogy a biztonságban van egy „magja”, azaz mindenki számára alanyi jogként járó minimuma, mindazonáltal ez nem terjed ki a rendfenntartás/rendvédelem minden szegmensére. Különösen nem az „extrákra” – ha nevezhetjük így a Tóth Judit által is említett magántulajdon vagy a szabadidős tevékenységek védelmét. Azt viszont, hogy hol van a határ, igen nehéz megmondani – és ez már szintén a közrendészet–magánrendészet fogalmi kérdéshez vezet vissza, ami egyúttal a specifikus alapjogi konfliktusok gyökerét is jelenti. Így a két terület bizonytalan határvonala, mint *Szurday Kinga* felvetette²¹, problematikus a személyes adatok kezelése és védelme szempontjából is. A rendészeti feladat ugyanis nem minden esetben megy át büntetőjogi intézkedésbe (még a közrendészeti tevékenység sem), a rendőrségi törvény pedig alapvetően bűnüldözési célból ad felhatalmazást a rendőrségnek adatkezelésre.²²

A közrendészet–magánrendészet diskurzus sajátos dimenziója a közterületi rendezvények biztosítása és a gyülekezési jog viszonya. Vajon mi az összefüggés a közterület–magánterület és a közbiztonság–magánbiztonság relációi kö-

19 Tóth Judit (2016a): i. m. 29. o. Hasonló álláspontot képvisel Szigeti Péter is. Szigeti Péter: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. Jogelméleti Szemle, 2000/3. <http://jesz.ajk.elte.hu/szigeti3.html>

20 Finszter Géza (2004): i. m. 7. o.

21 A rendőrségről szóló törvény több változatának (az adatkezelésre vonatkozó rendelkezések kapcsán) előkészítésében részt vevő szakértő.

22 Rtv. 91. §

zött? Minden esetben a köz feladata (és pénze) a közterületen tartott rendezvények biztosítása? Tóth Judit szerint az elhatárolás szempontjából problematikus, hogy a közbiztonság fogalmát automatikusan azokhoz a rendezvényekhez kapcsoljuk, amelyeket közterületen tartanak. Holott ebben az esetben az engedély megkérésére való kötelezés nem a tevékenység engedélyezésének közrendészeti jellegében, hanem a gyülekezési jogban gyökerezik.²³ A megkülönböztetés jelentőségére hívja fel a figyelmet *Hoffman István* is: a szabadtéri (adott esetben közterületi) zenés, táncos rendezvények magánszervezés keretében zajlanak, de a megtartásukhoz jegyzői engedély szükséges, az engedélyezési eljárásban a rendőrség a közbiztonsági hatás kérdésében illetékes szakhatóságként vesz részt. A rendezvény biztonságáról és az ehhez szükséges személyzet biztosításáról viszont már a szervező köteles gondoskodni.²⁴ Hasonlóképpen keverednek a szereplők, a terek és a biztonsági érdekek a Nemes András által említett Ironman sportversenyénél: állami rendezvény magánszervezéssel, vegyes támogatói és finanszírozói körrel²⁵, a sportolók pedig közterületet használnak pályaként.

Itt megint visszatérünk a köz- és magánbiztonság megkülönböztetésének ellentmondásaihoz. A magánrendészet eszköztárának hatékonysága abban rejlik, hogy ha az állampolgárok nem hajlandók alávetni magukat a magánrendészeti tevékenység során érvényesíteni kívánt szabályoknak, akkor megtagadhatják tőlük az általuk igényelt javakat, illetve a szolgáltatásokhoz való hozzájutást (például szórakozóhelyre való belépést), mintegy hallgatólagos szerződés következményeként.²⁶

Kérdés, hogy miként érvényesülnek ezek a szabályok, amikor állami szervek magánbiztonsági cégeket bíznak meg közterületek biztonsági felügyeletével. Ami adott esetben például odáig is vezethet, hogy a magánbiztonsági kényszerintézkedések akadályozzák az állampolgárokat a gyülekezéshez való alapvető jog gyakorlásában (és nem csupán a bevásárlóközpontba való belépés szabadságában)²⁷.

A kényszerintézkedések alkalmazása elsősorban a személyhez fűződő jogok (így különösen a testi épséghez, a személyes szabadsághoz való jog) szempontjából lehet kényes. Ennek egyik oka, hogy – bár az elméleti kiindulópont szerint

23 Éppen ezért sérti a gyülekezéshez való jogot a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvény tértítés ellenében történő rendőri biztosítása. Lásd erről az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB-3449/2012. sz. ügyben.

24 A zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) kormányrendelet 10. §.

25 A 2014-es budapesti Ironman rendezvényen a támogatók között például magáncégeket, közzállalatokat, Budapest Főváros Önkormányzatát és a Miniszterelnökséget egyaránt megtalálhatunk.

26 Nyíri Sándor: Közrendészet–magánrendészet. *Belügyi Szemle*, 2004/9., 59–81. o.

a legitim erőszak alkalmazásának monopóliuma az államé – a magánbiztonsági jogos védelmi intézkedések terjedelme kérdéses lehet. Nem mindig magától értődő például, milyen intézkedések férnek bele abba, hogy „a személy- és vagyoni arányos mérvű kényszerítő testi erő alkalmazásával” a védett személy biztonságát fenyegető támadást elháríthatja, a jogosulatlan belépést megakadályozhatja, a rendezvényt zavaró személyt a rendezvényről eltávolíthatja.²⁸ Természetesen minden ilyen fogalmi bizonytalanság, ami a közrendészeti funkciók többlettartalmát rontja, a magánbiztonsági ipar versenyhelyzetét javítja, megfélemlelve a rendőrség túlterheltségével és sokszor tapasztalható szakmai inkompetenciájával (ami miatt nem tudja a közfeladatát maradéktalanul ellátni). Így fordulhat elő, hogy magánhadsergek masíroznak az utcán, illetve a rendőrség passzivitásáról és eredménytelenségéről panaszkodó ügyfelek egyre nagyobb arányban keresik fel a magánbiztonsági nyomozó irodákat.²⁹

Szabályozási ellentmondások

Több hozzászóló (Nemes András, Madai Sándor, Hoffman István) hangsúlyozta a megfelelő szabályozottság, illetve a garanciák, felügyelet és képzési rendszer hiányát. Ahogyan már Tóth Judit is utalt rá, a hatóságok közötti együttműködés, koordináció általában probléma Európában, és az egyes országok szabályozási megoldásai egyébként is erősen eltérnek.³⁰ Nemes András szerint a rendezetlenséget még fokozza, hogy az állami és nem állami érdekek, illetve szereplők közötti bizonytalan határvonal máshol is, így a rendészeti feladatokhoz szervesen kapcsolódó területek szabályozása esetén is probléma lehet. Nemes szerint ilyen a jogválasztás kérdése doppingügyekben; így például a Nemzetközi Sport Döntőbíróóság (*Court of Arbitration for Sport; CAS*) joghatósága csak a magánjogi természetű jogvitákra terjed ki, de a magánjogi „besorolásnak” szintén lehetnek határesetei.

27 A TASZ álláspontja szerint például a rendőrség közfeladata úgy értelmezendő, hogy még a megbízott magánbiztonsági céggel szemben is meg kell védenie az állampolgárok jogait.
<http://tasz.hu/gyulekezesi-jog/az-56-os-megemlekezessel-kapcsolatos-allami-feladatokrol-es-azok-elmulasztasrol>

28 2005. évi CXXXIII. törvény 27. § (3) bek. a)–c) pont.

29 A „feladatmegosztás” e gyakorlatáról bővebben lásd Kardos Ernő: „A mai magyar jogalkotás semmit sem ér”. Élet és Irodalom, 2014. szeptember 5.

30 Alapvetően három fő csoportot különböztetett meg: a) a szigorú és részletes hatósági engedélyezési, ellenőrzési és működési szabályokat előíró országok; b) az alig szabályozott rendszerek; és c) a kettő közötti megoldást alkalmazó államok. Minderről részletesebben lásd Tóth Judit (2016a): i. m. 30. o.

A megfelelő szabályozottság hiánya a jogorvoslat szempontjából is problémás. Hoffman István a magánbiztosítási szolgáltatások minőségbiztosítási rendszerének megoldatlanságára hívta fel a figyelmet. A magánrendészeti szolgáltatások „fogyasztói” számára ugyanis nincsenek garantálva ugyanazok a jogorvoslati lehetőségek, mint a közrendészet körébe tartozó intézkedések vagy éppen azok hiánya esetében, holott ezek a garanciák ugyanúgy a magánszemélyek rendelkezésére kellene hogy álljanak a magánrendészeti intézkedésekkel szemben is, mint az államrendészet körében. Meglátását az a szakmai álláspont is alátámasztja, amely szerint rendőri tevékenység civil kontrolljára hivatott Független Rendészeti Panasztestület nem tudja betölteni maradéktalanul a küldetését.³¹

Összefoglalva, az ülés résztvevői egyetértettek abban, hogy az igények szélesednek, az állam kapacitásai pedig végesek, szükség van tehát arra, hogy a civil szféra is részt vegyen biztonságvédelmi feladatok ellátásában. A magánrendészet azonban csak preventív módon támogathatja a közbiztonságot, a megfelelő jogszabályi és felügyeleti keretek között. A véleményekből eredő közös konklúzió viszont, hogy nincs „rend”: a magánbiztonság és közbiztonság közötti fogalmi határvonal sokszor bizonytalan, illetve nem minden esetben magától értődő, hogy mely funkciók tartoznak „hatósági”, illetve „szolgáltatói” körbe. A szabályozási anomáliák, a magánrendészet rossz irányú helykeresése, illetve a közrendészeti funkciók magáncélra fordítása pedig alapvető jogállami elvek megsértéséhez, egyebek között a közpénzek nem közérdekű felhasználásához vezethet.

A „rendetlenség” értelmezései – jogállami kérdéseken túl

Az előbbieken bemutatott, jogállami paradigma alapján történő vizsgálódás azonban csak egy a lehetséges megközelítések közül. Amint ezt *Horváth M. Tamás* is hangsúlyozta, a biztonság esetében nemcsak értékekről, hanem közjavakról is beszélünk, így a megoldási kísérletek értelmezési tartományai több irányba is kifuthatnak. A jóléti államokban a társadalmi partnerség fontosságának hangsúlyozását és az engedékenyebb szabályozást például a piacgazdasági logika (is) indokolja, ami támogatja a magánszereplők közvetlenebb bevonását a közösségi érdekű feladatok ellátásába, épp az állami

³¹ Lásd még az alapvető jogok biztosának 349/2010. és 7427/2010. jelentéseit a magánbiztonsági cégek munkatársai által végzett ruházat-, csomagátvizsgálás gyakorlatáról.

erőforrások korlátozott volta miatt.³² De a közösségi választások elmélete alapján is értelmezhető a kérdés, amely szerint a közpolitikai szereplők jól felfogott érdekei (és ezek egyfajta üzleti alku keretében való egyeztetése) váltanak ki különböző közösségi akciókat, a társadalompolitikai értelemben vett legjobb eredmény megtalálása érdekében.³³

Továbbmenvé: vajon mindenképpen a társadalmi eredményességre törekvés jó vagy rossz lépéseit kell-e kutatnunk a jelenlegi folyamatok mögött? Abból kell kiindulnunk, hogy a kormányzati szerepek – Magyarországon, Európában és mindenütt a világon – átalakulóban vannak. Így az állami tulajdonú cégek ismét virágkorukat élik, de nem a hagyományos állami vállalati formában, hanem a piaci szférában is versenyképes, magánjogi keretek között működő társaságként, amelyben az állam – például többségi részvényesként – jelen van.³⁴ Horváth M. Tamás a rezsisökkenés példáján mutatja be, hogy az állam – mint a közműgazat alapvető monopóliumainak (magán)tulajdonosa – az üzleti világban ismert vállalat-szervezési eszközökkel érvényesít közhatalmi célokat, így ez esetben félvezető a kérdéses intézkedéseket az intézményi közpolitikai elméletek keretében értelmezni és értékelni.³⁵ Vajon lehet-e relevanciája e megközelítésnek a rendszet területén? Mindenesetre nem „ördögtől való”, ha az értékalapú érvek vagy a társadalmi szempontú eredményesség keresése mellett a meghatározó szereplők mint tulajdonosok és üzleti döntéshozók érdekeit, viszonyrendszerét is figyelembe vesszük a közösségi döntések logikájának vizsgálata során. Mint Tóth Judit is utal rá, e szektorban is keverednek az állami funkciók; az állam egyszerre tulajdonos, szabályozó, hatósági szereplő és finanszírozó.³⁶ A rendszeti szolgáltatások körében ő a sport területét és a bankszektort hozza példaként, de érdemes megvizsgálnunk a magánrendszeti ágazat egészét is.

Térjünk most vissza a Tóth Judit által a szurkolói garázdalkodás elleni fellépéssel mint állami közfeladattal összefüggésben feltett kérdéshez. A felvetést még inkább indokolttá teszi, ha figyelembe vesszük, hogy a „szurkoláshoz való jog” érvényesítéséhez nem csupán az államilag finanszírozott rendőri

32 Az önkormányzati feladatellátással összefüggésben a kérdésről bővebben lásd Horváth M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2015.

33 Vö. a közösségi döntések elméletének Horváth M. Tamás szerinti meghatározásával és az általa bemutatott példákkal. Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2005, 186. o.

34 Aldo Musacchio – Sergio G. Lazzarini: *Reinventing State Capitalism – Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Harvard University Press, 2014

35 Horváth M. Tamás: *A fáraó varázsol. A rezsisökkenés beágyazottsága*. Politikatudományi Szemle, 2016/3., 142–143. o.

36 E gondolat bővebb kifejtését lásd Tóth Judit (2016b): i. m.

állomány asszisztál, hanem a jelentős részben közpénzből fedezett stadionbiztonsági projekt is. Utóbbi fejlesztés szintén törvényi felhatalmazáson alapul, nevezetesen a sporttörvénynek a „futballhuliganizmus elleni küzdelem” és „a sportrendezvények fokozott biztonsági védelme” jegyében fogant 2011-es módosításán. E szerint 2012. július 1-jétől „a szervező a résztvevők egyedi azonosítására alkalmas biztonsági beléptetési és ellenőrző rendszert alkalmazhat, a labdarúgás sportág tekintetében a kiemelt biztonsági kockázatú sportrendezvény és a fokozott biztonsági kockázatú sportrendezvény esetében beléptető rendszert alkalmaz”. A projekt keretében mintegy hárommilliárd forintból, húsz footballstadionban készítették el a forgóajtós beléptetőkapukat, a lelátót figyelő kamerákat, a névre szóló jegyeket gyártó jegykiadó rendszert, továbbá a Magyar Labdarúgó-szövetség szervezőjéhez csatlakozó informatikai rendszert.³⁷ Probléma persze, hogy a szurkolók egyrészt a piaci keresletet, másrészt a legitimitációt jelentik a stadion-beruházási projektek eredményei számára, éppen ezért az (esetlegesen nem várt) szurkolói válaszok akár módosíthatják is az eredeti elképzeléseket, mint ahogyan ezt a szurkolói kártya kötelezővé tételéről szóló MLSZ-határozat, majd a kötelező jellegét alig egy évvel később visszavonó döntés példája mutatta.

E biztonságnövelő beruházások (és azok remélt jótékony hatása) fényében viszont jogosan vetődik fel a kérdés, hogy az amúgy is túlterhelt rendőrség³⁸ igénybevétele helyett nem volna-e racionálisabb egy alapvetően magánrendészeti erőforrásokra támaszkodó megoldást keresni a kiemelt biztonsági kockázatú sportrendezvények biztosítási feladatainak ellátására is. Elhangzott a törvénymódosítás kapcsán az az érv, hogy e szabálynak garanciális jelentősége van, tekintettel a (nem kiemelt biztonsági kockázatú) rendezvények biztosítási feladatait végző, sokszor kétes hátterű és megfelelő szakértelemmel nem felvértezett civil biztonságiak munkájára.³⁹ Kérdés persze, hogy „nem érné-e

37 Galambos Péter: A magyar fociedzők nem tudják megugrani a szintet. Origo, 2015. július 15. <http://www.origo.hu/sport/magyarfoci/20150713-interju-vagi-marton-mlsz-fotitkarral.html>; A (nem csak biztonsági rendszert érintő) stadionberuházásokról részletesen lásd Varga Judit: Stadion mustra – hagyományos állami beruházások vagy mégsem? *Közjavak*, 2016/1., 26–29. o.; Csepregi Botond: Stadionláz, 1. rész: eddig 40 milliárd forint közpénz ment el az elkészült hét stadionra. *Átlátszó.hu*, 2016. április 22. <https://atlatso.hu/2016/04/22/stadionlaz-1-resz-eddig-40-milliard-forint-kozpenz-ment-el-az-elkeszult-het-stadionra/>

38 Lásd erről bővebben a határrendészeti feladatok rendőrségi ellátásának kérdését vizsgáló írást Madai Sándor: Új kihívások – új struktúra? A migráció hatása a rendszert szervezetére. *Közjavak*, 2016/1., 11–16. o.

39 Érdekes módon hasonló érv nem vetődik fel egy tízezres tömeget is elérő állami rendezvény magán-cég igénybevételel történő biztosítása kapcsán.

meg” ehelyett – elsősorban a képzési, szakmai felügyeleti rendszer tekintetében – olyan lépések megtétele, amelyek hozzájárulhatnak egy „minőségi”, és a rendőrségi közfeladat-ellátásba hatékonyabban bekapcsolódni képes magánbiztonsági humánerőforrás-állomány kitermeléséhez. Mindez jelentős létszámú munkavállalói réteg anyagi, szociális jólétének, szakmai elismerésének (legalább potenciális) növelését segítené elő, és előbbre vinné a magánrendészet alkotmányos státusának rendezését is.

De nem biztos, hogy megérné. Hogy miért is nem, azt jól mutatja a magánbiztonsági piac jelenlegi szerkezete. Hozzá kell tennünk, az egyik legjobbivalóbb iparágról van szó Magyarországon. A személy- és vagyonvédelmi piac főszereplői lényegében a fővállalkozók, az alvállalkozók és maguk a vagyonőrök (egyéni vállalkozóként vagy munkavállalóként). A jelenlegi szabályozási helyzet a fővállalkozóknak kedvez, vagyis azoknak a piacvezető cégeknek, amelyek közvetlenül a megbízóval szerződnek.

A gyakorlat még a kilencvenes években alakult ki: a fővállalkozó kötött szerződést a megbízóval, aztán a maga hasznát levéve továbbadta egy alvállalkozónak, aki ugyanígy folytatta a sort a kisebb alvállalkozóval. Gyakran négy-öt szintből álló lánc is létrejött, de a vagyonőrök órábéré már a harmadik szintű szerződéssel a felére olvadt. Az utolsó láncszem pedig sokszor (legalábbis részben) adó- és járulékfizetési kötelezettségeit megkerülve alkalmazta a vagyonőrt, esetleg átadta a munkát egy fiktív cégnek. A munkaügyi és adóellenőrzések általában csak az utolsó cégnél találtak hiányosságokat, mivel a továbbadásból származó hasznot a vállalkozások leadózták, így az tiszta maradt. A vagyonőrök pedig – minimális órábérrel, tb-, nyugdíj jogosultság nélkül – a legkevésbé jártak jól.

Különböző kísérletek persze történtek az ágazat „kifehéritésére”, de ezek sem hoztak látványos áttörést. A vagyonvédelmi törvény⁴⁰ 2011-es módosítása megtiltotta az alvállalkozó láncszerződéseket, ez viszont alapjaiban nem változtatta meg a rendszert, csak a piaci erőviszonyokat rendezte át. A törvény ugyanis csak azt nevesíti, hogy *személy- és vagyonvédelmi tevékenységre* nem szerződhet tovább az alvállalkozó.⁴¹ A gyakorlat így az lett, hogy a korábbi „al-alvállalkozó” vagyonvédő cégek helyébe munkaerő-kölcsönző vállalkozások léptek. A vagyonőröket pedig továbbra is legfeljebb minimál-

⁴⁰ A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény.

⁴¹ 2005. évi CXXXIII. törvény 14. § (2) bek.: „A személy- és vagyonvédelmi tevékenységet folytató vállalkozás a szerződés teljesítése érdekében további vállalkozással kizárólag a személy- és vagyonvédelmi tevékenység végzésére eredetileg megbízást adó előzetes hozzájárulásával köthet szerződést. Az alvállalkozó a szerződés teljesítése érdekében további alvállalkozóval nem köthet szerződést.”

béren jelentik be e kölcsönző cégeknél, a valóságosnál jóval kevesebb munkaórában.⁴² A megkeresett fővállalkozók egyébként rendre úgy nyilatkoznak, hogy cégcsoportjukban nincs gond, alvállalkozóik betartják a törvényes adó- és munkavédelmi előírásokat.

Szintén a szektor tisztulásának lehetőségét ígérte az őrzés-védelmi közbeszerzéseknél 2014 végén bevezetett minimális szolgáltatási rezsiorádj.⁴³ Becslések szerint ez a magyarországi vagyonvédelmi piac nagyjából negyven százalékát érinti, a többi civilbiztonsági szolgáltatás igénybevételére nem közbeszerzés keretében kerül sor (köztük a Magyar Nemzeti Bank által két-százmillió forint alaptőkével alapított, százfős MNB-Biztonsági Szolgáltatások Zrt. sem indul közbeszerzési pályázaton). A reformhoz igazított közbeszerzési törvénymódosítás szerint aránytalanul alacsonynak minősül a vagyonvédelmi szolgáltatásnál az az ajánlati ár, amely nem éri el a minimális rezsiorádj (jelenleg 1929 forint) kötelező mértékét⁴⁴, a nyertes ár viszont megfelelő indoklás mellett lehet ennél kisebb.⁴⁵ A szükséges indokot pedig nem nehéz megtalálni, tekintve, hogy az érintett állami, önkormányzati szervezetek, vállalatok költségvetésében nincs fedezet a rezsiorádjival többszörösere növelt őrzés-védelmi kiadásokra.⁴⁶ A számos ellentmondás és kivételt engedő lehetőség miatt tehát a várt eredmények nem valósultak meg.

Mindezek után érdekes megvizsgálni, hogy az állam milyen szereplők, illetve eszközök útján válik részesévé e piaci folyamatoknak. Azon túl, hogy a piacvezető cégek némelyikében a magyar állam tulajdonosi részesedését is megtaláljuk, nézzük a viszonyokat az állami „kereslet” oldaláról is. Tematikus vitánk egyik kiindulópontja az volt, hogy a magánvagyon növekedésével és őrzési szükségleteivel a magánszféra szolgáltató szerepe átveszi a rendőrség rendvédelmi feladatainak egy részét. Azt kell látnunk viszont, hogy a civil vagyonvédelmi szolgáltatások iránti igény az állam, illetve annak különböző alakzatai (közintézmények, közvállalkozások, önkormányzatok) részéről is nő. Jelentősen. (A jelenleg vezető vállalkozásnak mintegy ötvenszázalékos ré-

42 Új trükk: munkaerő-kölcsönzés a vagyonvédelemben. HRPortal.hu, 2014. június 24.

<http://www.hrportal.hu/hr/uj-trukk-munkaero-kolcsonzes-a-vagyonvedelemben-20140624.html>

43 162/2014. (VII. 8.) kormányrendelet a vagyonvédelmi szolgáltatási rezsiorádj megállapítására vonatkozó eljárási szabályokról.

44 A rezsiorádj bevezetése előtti becslés szerint a vagyonvédelmi ágazatban az átlagos óradíj nettó 350–450 forint.

45 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 72. §.

46 Kutasi Roland: Tisztulhat a vagyonvédelem – 1929 forint a minimális rezsiorádj. Promenad.hu, 2015. január 21. <http://promenad.hu/cikk/tisztulhat-a-vagyonvedelem-1929-forint-a-minimalis-rezsioradaj-150369>; <http://nol.hu/belfold/csak-feketten-feheredhet-1509145>

szesedése van a magyarországi vagyonvédelmi piacon, megrendeléseinek meghatározó részéhez állami tender útján jutott.) Ebben több tényező is szerepet játszik: a szolgáltatás (rendőrség igénybevételénél adott esetben kisebb) költsége, a rendőrség humánerőforrás-kapacitásának hiánya, a szolgáltatások köre és minősége, de nem zárhatjuk ki a megrendelő és a vagyonvédelmi vállalkozó közötti üzleti kapcsolatrendszer befolyását sem. Az állami részvétel sajátos formája tehát, hogy az előbbiekben részletezett piaci láncolatok fővállalkozásait közpénzből gazdálkodó intézmények, vállalkozások bízzák meg védelmi feladatokkal. Sőt, már a nemzeti ünnepek főbb állami rendezvényeit is magáncégek biztosítják. Észre kell vennünk, hogy a magánbiztonsági szolgálat mindezzel számos más közfeladat (például oktatás, energiaszolgáltatás) ellátásának is szerves részévé válik. Egyfajta sajátos „közérdekű rendészeti ág” fejlődött ki, amelynek jelentős része már a magánjogi szereplők piaci viszonyainak logikája szerint működik (vegyük például azt a lépést, amikor az érintett közvállalat megtagadja a rendészeti vállalkozások alkalmazásának költségadataihoz való hozzáférést, üzleti titokra hivatkozva).

Integrációs kötelezettségek

Végül nézzük meg a hazai magánbiztonsági ágazat működését a kötelezően betartandó nemzetközi gazdasági integrációs szabályok oldaláról is! Az európai uniós jogi normák meghatározása szerint a magánbiztonsági tevékenység szolgáltatásnak (azaz ellenérték fejében nyújtott gazdasági tevékenységnek) minősül, így a belső piaci alapszabadságok betartásából eredő állami kötelezettségek ebben az ágazatban is érvényesülnek. Tekintettel azonban a szolgáltatás nemzeti biztonságpolitikai érdekek szempontjából érzékeny jellegére, a tagállamok számos, kivételt engedő szabályt érvényesíthetnek a liberalizációt ösztönző belső piaci szabályok kapcsán.⁴⁷ E lehetőségek egyébként az utóbbi években a legtöbb gazdasági ágazatban szélesedtek, de a biztonsági szolgáltatások mindig is az uniós belső piaci szabályozás „perifériáján” voltak. Éppen ezért a közös szabályok, standardok megalkotása is nehezen valósítható meg e területen. A korai 2000-es években történtek ugyan kísérletek soft law szín-

⁴⁷ Lásd különösen az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatát (például: Biztonság kontra Spanyolország, C-114/97 sz. ügy, ECLI:EU:C:1998:519). Az ítélkezési gyakorlat szerint egyébként a „rendfenntartás a társadalomban” – tehát nem csak a szigorúan értelmezett közrend, közbiztonság védelme! – is olyan közérdeken alapuló kényszerítő indok, amelyre tekintettel korlátozható az uniós gazdaság alapszabadságok teljes körű érvényesülése.

ten⁴⁸ közös szabályok megalkotására, illetve egyes szektorspecifikus, kötelező jogi erejű uniós normák⁴⁹ is tartalmaznak a biztonság védelmére vonatkozó előírásokat, valódi jogharmonizációs eredményekről nem beszélhetünk az ágazatban.⁵⁰ Sőt, az e téren leginkább releváns jogforrás, a szolgáltatási irányelv egyértelműen kizárja a hatálya alól a magánbiztonsági szolgáltatásokat.⁵¹ A magánrendszet szabályozásában (vagy éppen szabályozatlanságában) rejlő üzleti lehetőségek kiaknázását tehát az is támogatja, hogy az uniós jogrend viszonylag nagy szabadságot ad a tagállamoknak e területen.

A pontos hátteret és erőviszonyokat nyilván nem ismerjük, így megalapozott feltételezésekbe és jóslatokba nem bocsátkozhatunk azt illetően, hogy az előbbieken feszegetett szabályozási anomáliák és piaci kapcsolatok milyen összefüggésben vannak a rendőrség rendfenntartó szerepével, a fővállalkozó és részben állami érdekeltsgű vagyonvédelmi cégek piaci pozíciójával, illetve az állami megrendelésekkel vagy sportbiztonsági beruházásokkal. Mindenesetre, e folyamatokat látva talán már nem is annyira meglepő a „rendezetlenség”: a piacsabályozási kísérletek sikertelensége, a felügyeleti rendszer rendbetételének logikájával teljesen ellentétes lépések⁵², vagy hogy a személyi és vagyonőri képzési, elismerési rendszer továbbra is kaotikus (gondoljunk csak bele, lehetne-e nagyszámú „túlképzett” vagyonőrt háromszáz forintos órabérrel alkalmazni). Ebből a szémszögből nézve, a magánrendszet helyének rendezetlensége nem feltétlenül és kizárólag a jogállami garanciák ignorálásának negatív hozadékaként értelmezendő. Elképzelhető tehát, hogy a jogalkotó nem figyelmen kívül hagyta a diszfunkcionális szabályozás (illetve szabályozatlanság) következményeit, hanem nagyon is számolt vele. A kérdés megválaszolását jelen írás nyitva hagyja, viszont úgy véljük, a problémát mindeképpen érdemes továbbgondolni és vitára bocsátani a jövőben.⁵³

48 CoESS, UNI-Europa, Code of conduct and ethics for the private security sector. European Commission, Brussels, 2003

49 Lásd egyebek között Regulation (EC) No 300/2008 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008 on common rules in the field of civil aviation security and repealing Regulation (EC) No 2320/2002. OJ L 97, 9.4.2008, pp. 72–84.

50 E kísérletekről bővebben lásd Alezini Loxa – Danae Siagkou: Private Security Companies in the EU. LSEU, 2016, pp. 7–26.

51 126/2006/EK irányelv 2. cikk (2) bek. k) pont.

52 2012-től a vagyonvédelmi kamara például elvesztette a vagyonőrök és cégek engedélyének bevonására vonatkozó javaslatlételi jogát. A bevont engedélyek száma ez után a tízedére csökkent a vagyonőröknél.

53 Erre lehetőség adódik egyebek között MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság Közjogi Albizottság „KözJogPlatform” elektronikus fórumán: <http://kozjovak.hu/hu/kozjogplatform>; lásd még a *Közjovak* című folyóiratot, amely tematikus számot (2016/4.) szentelt az ülésen megfogalmazott álláspontok bővebb kifejtésére.